

## Sintesi e conclusione dei lavori

di Luigi Costato

La sintesi dell'odierno « incontro » non è né semplice, né facile, per la vastità ed intensità delle relazioni, per i molteplici interventi e per l'interdisciplinarietà che l'ha caratterizzato; mi limiterò pertanto ad evidenziare quelli che sono stati i punti salienti dell'introduzione e delle relazioni ed alcuni spunti che più mi hanno colpito — come giurista — negli interventi, avvenuti anche fra una relazione e l'altra.

\* \* \*

Dopo le vivaci parole di intervento del prof. Vanzetti, che ha brillantemente rievocato la storia dell'Accademia di Agricoltura, Scienze e Lettere che ha ospitato l'Incontro, il prof. Grillenzoni ha salutato i convegnisti a nome del Ce.S.E.T. mettendo in rilievo le profonde modificazioni avvenute nella destinazione dei suoli dal dopoguerra ad oggi, sicché dal 90% a destinazione agricola e boschiva di essi nel 1960 si è oggi giunti all'80%. Pertanto egli ha evidenziato la necessità di formare una carta del suolo, che tenga conto delle nuove realtà, caratterizzata in forma diversa nel congestionato triangolo nord-occidentale, nei poli di sviluppo del sud, nello sviluppo diffuso e frazionato caratterizzante Veneto, Emilia e Marche, egli ha concluso rilevando la precarietà e vacuità, almeno parziali, degli strumenti messi in opera dai nostri legislatori per la regolazione del suolo, mentre di grande importanza per la felicità dell'uomo sarebbe la tutela del razionale suo utilizzo.

Il prof. Agostini ha iniziato la sua relazione, riferendo sugli aspetti economici dell'utilizzazione del terreno, del suo uso razionale, a fronte di un tumultuoso modello di sviluppo che ha dato origine a nuove forme organizzative dell'agricoltura e a nuovi sfruttamenti extra-agricoli del suolo. Tali fatti hanno determinato la messa in discussione delle stesse nozioni di proprietà e di contratto

agrario, così come hanno inciso sulle tradizionali tecniche estimative. Il suolo è stato visto in modo stravolto, così come si sono trasferiti i rischi agricoli sulla mano pubblica coi prezzi agricoli minimi garanti, con le esenzioni fiscali, ecc.; tali fatti hanno determinato nuovi valori fondiari e difficoltà di ordine teorico-pratico per determinarli. Il modello di sviluppo ha messo in rilievo nuovi aspetti del problema dell'uso del suolo, ormai spesso visto come *bene di consumo*, quali l'emergere degli interessi diffusi; a fronte di tali fatti la legislazione appare insufficiente, frammentaria, di tampono, e per di più inefficiente ed inadeguata oltretutto incentivante distorsioni, ad es. nei valori fondiari, per le zone irragionevolmente destinate dagli strumenti urbanistici ad usi improbabili.

Il prof. Agostini ha evidenziato velocità dei fenomeni, interrelazione fra settori produttivi, comparti economici ed interventi pubblici con nascite di nuove domande di suolo, con l'affermarsi del part-time ed il ridursi delle distinzioni fra agricolo e no, fra urbano e rurale; la sostituibilità del fattore terreno e l'incremento (almeno fino al 1980) del valore fondiario sproporzionato al reddito costituiscono gli aspetti salienti della nuova realtà, da gestirsi — quanto al settore pubblico — non più burocraticamente ma tecnocraticamente.

In futuro gli obiettivi da perseguire nella ricerca saranno determinati dall'assestamento fra uso agricolo ed extragricolo del suolo, dalle eventuali produzioni di surplus (ad es. latte e cereali), dall'abbandono delle coltivazioni e dalla conseguente desertificazione dei terreni in zone turistiche, dall'obbligo, di origine regionale, della zonizzazione anche per le zone agricole al di là di ogni ragionevole opportunità.

Al fine della ricordata ricerca sono degni di nota la necessaria revisione dei principi e della validità della zonizzazione e dei parametri usati tradizionalmente nella politica territoriale.

Il prof. Agostini ha concluso la sua relazione ricordando la definizione di suolo del Dovring che consente di dare elementi di ripensamento a chi si occupi della utilizzazione del terreno.

\* \* \*

Il segretario generale per l'agricoltura della Regione Veneto ing. Frank ha ricordato che il piano regionale dovrà *in primis* definire quali saranno gli organismi intermedi deputati alla sua realiz-

zazione specifica, e che su ciò ancora non si hanno idee chiare. Il piano dovrà comunque mettere vigorosamente l'accento sul fatto che il suolo è una risorsa. Egli ha concluso auspicando una fattiva collaborazione fra burocrazia e cultura.

Le interessanti osservazioni del prof. Antonietti, che presiedeva i lavori, sull'influenza della politica della CEE nell'uso del territorio hanno ricordato quanto analogamente accadde con l'unificazione dell'Italia.

\* \* \*

La prima osservazione che il prof. Pototschnig ha fatto è che ci si trova in fase di transizione e che il nostro legislatore è in ritardo sulla realtà: esistono sì norme sulla difesa, igiene, conservazione e tutela del suolo (e delle acque), ma manca una disciplina generale della materia. È vero che il DPR 616 del '77 contiene una attribuzione alle regioni di competenze urbanistiche facendo riferimento alla conservazione e trasformazione del suolo, ma anche in questo caso siamo di fronte a norme settoriali, mentre l'art. 44 Cost. avrebbe giustificato — ad avviso del relatore — un intervento globale e razionalizzante. Anche le acque soffrono di un ritardo legislativo, benché il ricordato DPR 616 parli di programmazione nazionale delle risorse idriche, il che fa denotare una maggiore attenzione al problema.

Il prof. Pototschnig ha lamentato dunque la frammentarietà dell'approccio legislativo con tante discipline del suolo quante sono le destinazioni che esso può avere; quanto detto, a parere del relatore, deriva dal concetto di proprietà che tuttora si mantiene, e cioè come diritto di libertà di utilizzazione del bene, al quale fa da conferma e *pendant* l'espropriazione di cui alla legge del 1865, che presuppone una diversa destinazione del bene espropriando, sicché solo in questa ipotesi sembra giustificata l'espropriazione. Con ciò il relatore non nega la sempre presente serie di limiti, vincoli ed obblighi sulla proprietà, ma sostiene si tratti — quando siano a favore della mano pubblica — di limitazioni non sostanziali ma marginali. Spesso i limiti sono divieti — salvo autorizzazione — posti a tutela del paesaggio, del patrimonio storico-artistico ecc.

Diverse sono apparse al prof. Pototschnig le regole sulla pro-

prietà pubblica, che sono assai più rigide per assicurare una certa destinazione dei beni (miniere, musei ecc.) anche se si tratti del suolo.

Il prof. Pototschnig ha proseguito l'intervento affermando che dal complesso delle norme più recenti di settore si può trarre la nozione di suolo come risorsa scarsa da sfruttare in modo razionale (e similmente si può dire per le acque) come si ricava dai programmi pluriennali di attuazione previsti dalla legge n. 10/77, dai piani di recupero *ex lege* 457/78 relativi ai fabbricati obsoleti, dalla legislazione sulle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate.

Comunque l'esproprio resterà come strumento tendenzialmente generalizzato per certe forme di acquisizione del terreno, anche se per ora bloccato dalla sent. 5/80 e dalla conseguente mancata individuabilità dell'indennizzo.

La destinazione naturale all'edificazione, riconosciuta dalla Corte a certe aree, appare al relatore irragionevole, sì da bloccare il processo di chiarimento e di soluzione del problema; per altro verso appaiono però risolte, in relazione alla recente sentenza 92/82, eventuali perplessità sul complesso delle norme contenute nella legge 10/77.

\* \* \*

Il prof. Carrer ha iniziato la relazione individuando le problematiche della sfera privatistica nel settore ecologico, con particolare riferimento all'inquinamento, con i casi di inquinamento residuo oltre i limiti posti dallo Stato e quelli derivati da fattori incidentali. Una serie di leggi interessano i giudizi di valore derivanti dai fenomeni suesposti, e fra essi di rilievo quelle relative al fenomeno urbanistico; per la valutazione dei beni oggetto di questa regolamentazione i problemi sono complessi, ed aleatoria è l'individuazione della stima, in funzione di fattori soggettivi e/o temporali.

Similmente complessi sono apparsi al relatore i problemi inerenti i rapporti fra privato e pubblico nei casi di opere realizzate e gestite da privati per fini « pubblici » in relazione alla necessità di valutare i beni per la parte di spettanza ai privati.

Il prof. Carrer ha fatto cenno anche al leasing e alla multiproprietà, di cui è nota la carenza di disciplina legislativa: la

stima, nel leasing, è complessa al termine del contratto, ma risolvibile in relazione a quanto pattuito. Nella multiproprietà — la cui natura giuridica resta oscura anche dove è regolamentata per legge — la valutazione è di estrema difficoltà.

Quanto all'espropriazione per pubblica utilità e ad altre forme di esproprio, l'indennità non determina mai o quasi un ristoro a valore di mercato, ma estremamente differenziato in funzione della legge via via applicabile a seconda dei casi.

Fatta una breve cronaca delle norme sull'indennizzo fino alla L. 843/82, il relatore ha ricordato la legge francese sul costo dell'edificabilità dei suoli, apprezzandone i pregi, e il progetto di legge governativo di recentissima produzione, ancora di tipo tampone, criticandolo e mettendone in rilievo alcuni aspetti di incostituzionalità che mi pare possano essere condivisi.

Nella sfera pubblica si realizzano problemi estimativi in relazione agli interventi pubblici nel territorio, che danno origine a beni non valutabili secondo ordinari criteri. Esposte sinteticamente la teoria della soglia, l'analisi costi e benefici e la valutazione d'impatto ambientale il relatore ha concluso sostenendo che l'estimo è correlato allo sviluppo economico, la cui attuale rapidità ha messo a nudo i ritardi teorico-pratici di esso e stimola gli specialisti della materia a perseguire tecniche più raffinate che sono state per molti versi già individuate.

\* \* \*

Si sono succeduti poi interventi e comunicazioni di grande interesse, quali quelli di Realfonzo, Merlo, Lechi e Gallerani, Misseri, quest'ultimo sollecito nel reclamare di considerare fra i parametri il criterio basato sul tasso di capitalizzazione. Gli interventi Romualdi, Mercogliano, Malagoli, Berni, Orefice e Stanghellini hanno toccato aspetti particolari degli argomenti trattati, mentre il prof. Caggiano ha criticato il progetto di legge governativo tendente a colmare il vuoto lasciato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 5/80. Il prof. Carrozza, aderendo a molte delle posizioni assunte da Pototschnig e Agostini, ha però rilevato come la rivalità adombrata nella relazione Agostini fra turismo ed agricoltura sia smorzata e superata ove si applichino correttamente le moderne idee sull'agriturismo, che giuridicamente può ben essere attività connessa *ex art.* 2135 c.c.

Il prof. Sorbi infine ha messo in rilievo la connessione fra i lavori di questo Incontro e del prossimo, fra valori di utilizzo e valori fiscali del suolo.

\* \* \*

Le conclusioni sintetiche che possono trarsi da questo Incontro sono che, a fronte di economisti, specialisti d'estimo e giuristi desiderosi di svolgere fino in fondo il loro compito di studiosi e tecnici, le carenze del legislatore sono tali e tante non solo da frustrare le migliori intenzioni degli addetti ai lavori — e sarebbe questo il male minore — ma di consentire o addirittura promuovere l'uso distorto del suolo e di consentirne un consumo smodato ed inopportuno.

Termino ringraziando il Ce.S.E.T., in particolare il prof. Grilenzoni, l'Accademia di Agricoltura, Scienze e Lettere, nella persona del suo presidente prof. Vanzetti, che ci ha ospitato in questi maestosi locali, e gli intervenuti — in particolare i relatori — che hanno contribuito alla riuscita scientifica di questo Incontro veronese.